ISSN: 1112-4210
EISSN: 2588-2139

مجلة الحقيقة
مجلد: 17 عدد:03 - سبتمبر 2018 (العدد 46 من التسلسل السابق)

الحق في الإدارة الجيّدة في الميثاق الأوروبي للحقوق الأساسية
The right to good administration in the European charter of fundamental rights

تاريخ ارسال المقال: 2017/10/19

تاريخ قبول المقال:.2018/09/25 تاريخ نشر المقال:2018/09/30

جعلاب كمال
جامعة زيان عاشور بالجلفة
Kamaldj82@yahoo.fr

الملخص

يُعتبر الحق في الإدارة الجيّدة ابتكارا جديدا في القانون الإداري للإتحاد الأوروبي، حيث تشكّل بدايةً كمبدأ أقرته المحاكم الأوروبية في مواجهة السّلطات الإداريّة في الإتحاد، ثم تمّ النّص عليه كحقٍ أساسي في الميثاق الأوروبي للحقوق الأساسية في المادة 41 منه. وعلى الرغم من أن مفهوم الإدارة الجيّدة مفهومٌ حديث ولم يكتمل بعد، إلا أنه يمكن تحديد مضمون هذا الحق من خلال جُملة من الضمانات المتعلّقة بمبادئ الشفافية والمشروعية في العلاقة بين المواطن والإدارة بالشكل الذي يعزّز من مبدأ دولة القانون، ويساهم في تحقيق دولة الرفاهية في منظورها الإداري.

الكلمات المفتاحية: الإدارة الجيّدة، الحقوق الأساسية، الميثاق الأوروبي للحقوق الأساسية، مبدأ المشروعية، مبدأ الشفافية.

Abstract :

The right on good administration is a new innovation in the administrative law of the European Community; it was adopted as a principle by the European courts. It was integrated then as a right on the European charter of fundamental rights in the article 41. Despite that the notion of good administration is modern and not formulated yet, this right can be defined by a sort of guarantees such principles of transparency and legitimacy in the relation between citizen and administration in the way that promotes the principle of legality and achieves the welfare state in its administrative perspective.

Key words: good administration, fundamental rights, European charter of

fundamental rights, legality, transparency.

مقدمة:

شهدت الفترة من نهاية الثمانينات وبداية التسعينات تحولات عميقة في وظيفة الدولة الحديثة وعلاقتها مع المواطنين وذلك ببروز مفاهيم جديدة كالحكم الراشد، ودولة الرّفاهية، والتحول الديمقراطي وغيرها، وتم الرّبط بين هذه المفاهيم وبين حقوق وحريات الإنسان بحيث أصبحت هذه المفاهيم مؤشرا على حالة الحقوق والحريات ومدى تقدّمها في منظومة ما.

يعتبر المجال الإداري أحد أهم المجالات التي تعزّزت فيها الحقوق الأساسية، وأصبح الحديث في الأوساط الأكاديمية عن جيلٍ جديدٍ من الحقوق "الإدارية" التي تشكّل مبادئ الشفافية والمساءلة ومشاركة الجمهور في اتخاذ القرار كلّها مؤشرات على مدى تكريسها، وذلك بهدف رفع جودة الخدمة العامة من جهة، واحترام الحقوق والحريات الفردية في مواجهة امتيازات السّلطة العامة المتزايدة من جهةٍ ثانية، بحيث يمكن أن تتحقق في النهاية منظومة متكاملة للإدارة الجيّدة.

وقد تبلور مفهوم الإدارة الجيّدة وازدهر في المنظومة القانونية للإتحاد الأوروبي، وذلك بعد أن صاغته المحاكم الأوروبية كمبدأ من المبادئ الأساسية التي تحكم عمل ونشاط مؤسسات الإتحاد في علاقتها مع الأفراد، وارتقى مبدأ الإدارة الجيّدة ليصير بعد ذلك حقاً أساسياً من حقوق المواطن التي نص عليها الميثاق الأوروبي للحقوق الأساسية الصّادر في ديسمبر 2000 وأصبح نافذا بموجب معاهدة ليشبونة الموقعة في ديسمبر عام 2007 ودخلت حيّز النفاذ في الأول من ديسمبر عام 2009.

وإذا كان مصطلح الإدارة شائعاً في القانون ويعبّر عن مفهوم يمكن ضبطه، إلا أن الأمر ليس كذلك بالنسبة لصفة "الجيّدة" التي لا يشيع تداولها عادةً كمفهوم أو حتى كمصطلح في العلوم القانونية، ولذلك فإن ازدهار الإدارة الجيّدة وتداول استعمالها في مختلف وثائق الاتحاد الأوروبي رغم غياب أي تعريف قانوني محدّد لها يطرح إشكالا أساسياً يحاول هذا البحث تحليله ويتمثل في مفهوم هذا الحق وطبيعته والعناصر التي

يمكن أن تسمح بإمكانية صياغته كحق من الناحية القانونية له ضماناته التي تجعله صالحاً أن يكون أساساً للمطالبة القانونية.

ولا شك أن الموضوع المتعلّق بالإدارة الجيّدة وتتبع سياق صياغتها كحقٍ من الحقوق الأساسيّة في الميثاق الأوروبي على قدرٍ كبير من الأهمية على المستويين النّظري والعملي في آن واحد، فعلى المستوى النّظري يبرز هذا البحث إشكالية التعامل مع المبادئ والقيم القانونية التي ليس مضمون محدّد والتي تطرح بالنتيجة صعوبة إدراجها في نظام معياري تكون قواعده محدّدة تماماً كما تتطلّبه خصائص القاعدة القانونية، وفي مجال الإدارة الجيّدة تحديدا فإن القضاء الأوروبي لعب دورا حاسماً في توفير بعض العناصر التي ساهمت على توضيح مضمون هذا المبدأ وساعدت فيما بعد على صياغته كحق أساسي.

من جهةٍ ثانية فإن البحث في الإدارة الجيّدة وتحولها من مجرّد مبدأ واسع في مضمونه إلى حق محدّد من الحقوق الأساسية سيساهم علمياً في إحاطة السّلطة الإدارية بقيود أكثر فعالية في تعاملها مع الجمهور، ويجعل من الممكن أن تتم دسترة الحق في الإدارة الجيّدة طالما أن مضمون هذا الحق يمكن تعريفه بواسطة ضماناته.

تأسيساً على ما سبق فإن هذا البحث يهدف إلى فحص الآليات التي استطاع من خلالها الميثاق الأوروبي للحقوق الأساسية نقل مفهوم الإدارة الجيّدة رغم مرونته واتساع مضمونه إلى الحقل القانوني وصياغته في شكلٍ حق من الحقوق الأساسية له ضماناته التي يمكن بسبب طبيعتها وارتباطها بالإجراءات الإدارية تفعيل دورها عملياً.

سنتناول إذن الحق في الإدارة الجيّدة من خلال البحث بدايةً في مراحل تبلور هذا المفهوم وتحوله من مبدأ من مبادئ قانون الإتحاد الأوروبي التي كرّسها القضاء إلى حقٍ من الحقوق الأساسية التي تم النص في الميثاق الأوروبي للحقوق الأساسية للمواطن، على أن نفحص بعد ذلك مضمون هذا الحق انطلاقا من مجموعة الضمانات التي يمكن أن تشكّل مؤشرا على مدى تكريسه والتي تسمح بأن يندمج هذا الحق ضمن الحقوق الأساسية ذات القيمة الدستورية.

مجلة الحقيقة
مجلد: 17 عدد:03 – سبتمبر 2018 (العدد 46 من التسلسل السابق)
ISSN: 1112-4210
EISSN: 2588-2139

المبحث الأول: الإدارة الجيدة من مبدأ إلى حق

من الضروري بدايةً محاولة مسك المفهوم القانوني للإدارة الجيدة وذلك لأجل ضبطه بمعايير قانونية محدّدة تسمح بتحويله من مجرّد قيمة إلى مبدأ قانوني معرّف يمكن تحديد عناصره ومتطلباته في شكل قواعد قانونية ملزمة في مجموعها لمختلف السّلطات الإدارية.

برز مفهوم الإدارة الجيّدة بدايةً كمبدأ يضم العديد من الحقوق المتفرعة عنه التي صاغتها المحاكم الأوروبية دون أن تحدّد مضمونها، وظلت الإدارة الجيّدة تحمل ذات المضمون الواسع والمتطور رغم تحولها إلى حق من الحقوق الأساسية التي نص عليها الميثاق الأوروبي للحقوق.

المطلب الأول: الإدارة الجيّدة " كمبدأ–مظلة "

لا يزال مفهوم الإدارة الجيّدة في النظام القانوني مفهوماً حديثاً ومتطورا، وربما يمكن فهمه أكثر كمفهوم "إطار" على قاعدة مبدأ المشروعيّة، ومبادئ العدالة الإجرائيّة التي ترسم مع بعضها فئة من الحقوق، والقواعد، والمبادئ التي توجه الإجراءات الإدارية بهدف ضمان عدالة إجرائيّة، وخضوع الإدارة العامة للقانون، وحسن سُمعة النشاط الإداري بوجهٍ عام[1].

بذلك فإن مصطلح الإدارة الجيّدة ليس تعبيرا عن معنى محدّد بقدر ما يحيل إلى عددٍ كبير من المبادئ والعناصر التي تحكم عمل الإدارة وعلاقتها بالأفراد كمبدأ المشروعية الإدارية، ومبدأ حياد الإدارة، ومبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية وغيرها، لكن وصف الجيّدة الذي يطلق على الإدارة يشير إلى حالة من الثقة والرضا العام عن الخدمة الإدارية التي وصلت إلى مستوى توقعات الجمهور.

لكن "ثقة الجمهور" لا يمكن أن تكون لوحدها معيارا كافياً لتحديد مضمون الإدارة الجيّدة، إن الثقة هي شعور إنساني متغير وغير ثابت، ومعايير الأفراد في تقييم جودة الخدمة العامة قد لا تكون موضوعية دائماً بالشكل الذي يسمح بتحويلها إلى عناصر تضبط هذا المفهوم.

(1)-Herwig C.H. Hofmann, C. Mihaescu, the Relation between the Charter's Fundamental Rights and the Unwritten General Principles of EU Law: Good Administration as the Test Case, European Constitutional Law Review: 9, 2013, pp 73-101, p84.

ولذلك يجمع الباحثون على أن الإدارة الجيّدة تحمل دلالة غير محدّدة وملامح متغيرة، وقيمة قانونية غير أكيدة[2].

إن هذا المفهوم مفهوم معقّد، ومتحول، لكنه يتعلّق بوصف نموذج لإدارة تهدف إلى إشباع الحاجة العامة بشكلٍ يضمن المساواة، وبفعاليّة، من خلال احترام حقوق ومصالح الأفراد الذين تستهدفهم بخدماتها، وتكون هذه الإدارة في خدمة المجموعة بطريقة تجعلها تكسب القبول والثقة في نشاطها الإداري[3].

وقد أشار الفقهاء إلى غياب الإدارة الجيّدة كقاعدة مستقلّة في القضاء، وغالباً ما يتم ربطها كمبدأ بمبادئ أخرى أو حقوق وواجبات لتوضيحه[4]، ويخلُص البعض في هذا الإطار إلى أن الإدارة الجيّدة وإن كانت مبدأ من مبادئ القانون الأوروبي إلا أنه لم يكن لها أي تأثير كأرضيّة مستقلّة يمكن رفع الدعاوى على أساسها[5].

من الواضح إذن أن مضمون مبدأ الإدارة الجيّدة يتعلّق بمجموعة عناصر قانونية وغير قانونية تمتزج كلها لتنتج وصفاً للإدارة بأنها "جيّدة "، ولذلك فإنه لا يمكن أن يقوم مفهوم الإدارة الجيّدة بشكلٍ مستقل دون ربطه بمعايير وعناصر أخرى يمكن أن يظهر من خلالها كالعدالة، الشفافية، عدم التمييز وغيرها، لكن هذه المرونة في مضمون مبدأ الإدارة الجيّدة قد تشكّل عائقاً في صياغته في شكلٍ قانوني محدّد وواضح، خصوصاً وأن العناصر القانونية ليست لوحدها كافية لتحليل وتحديد مضمون هذا المبدأ .

إن مرونة مضمون الإدارة الجيّدة تجعل من الصّعب إدراجه في نظام إكراه، نظام معايير من شأنها أن تصف وتسمح بوجود تصرفات قاهرة في شكل جزاءات منظمة

(2) − Denys Simon, Le principe de " bonne administration " ou la " bonne gouvernance " concrète, in Le droit de l'Union européenne en principes. Liber Amicorum en l'honneur de Jean Raux, Rennes, Editions Apogée, 2006, pp. 155-176, p156.

(3)-Joana Mendes, La bonne administration en Droit Communautaire et le Code Européen de Bonne Conduite Administrative, revue française d'administration publique, 2009/3 n° 131, pp 555-571, p560.

(4)- Ibid, p559.

(5) -Tridimas Takis, The General Principles of EU law, 2 ed., Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 411

مجلة الحقيقة
مجلد: 17 عدد:03 - سبتمبر 2018 (العدد 46 من التسلسل السابق)
ISSN: 1112-4210
EISSN: 2588-2139

اجتماعياً عند المساس بالقواعد[6]، و لذلك فإن التساؤل يبدو مبرّرا حول ما إذا كان يمكن تحديد مفهوم قانوني للإدارة الجيّدة يضمن دخولها كمبدأ إلى حقل المعرفة القانونية باعتباره أحد المبادئ القانونية العامة، وينتهي الباحثون في مجال القانون الأوروبي خصوصاً إلى أن مبدأ الإدارة الجيّدة تبلور في منظومة الإتحاد الأوروبي باعتباره "مبدأ-مظلة" يضم تحته مصدرا مفتوحاً لمجموعة من الحقوق والواجبات[7].

وهذا يعني أنه لا يمكن فهم هذا المبدأ في حقل المعرفة القانونية بمعزلٍ عن مجموعة عناصر ومبادئ أخرى لا يمكن تحديدها على سبيل الحصر بسبب اتساع مضمون صفة "الجيّدة" ذاتها، ولكن ذلك لا ينبغي أن يحجب فكرة أن ارتباط مبدأ الإدارة الجيّدة بمبادئ أخرى من نفس المنظومة التي تتمثل في مجموعة المبادئ والحقوق الإدارية الإجرائية للأفراد في مواجهة الإدارة هو ما يمكن أن يجعل مبدأ الإدارة الجيّدة يدخل إلى الحقل القانوني كمبدأ عام تضمنه مجموعة من الحقوق والالتزامات الفرعية المتقابلة بحيث يحقّق ضمانها وصفاً مستحقاً للإدارة بأنها "جيّدة".

يرتبط مبدأ الإدارة الجيّدة بشكلٍ وثيق بمبدأ الدّولة القانونية ومبدأ المشروعية الإدارية، بل إن له ذات المضمون تقريباً وليس الاختلاف هنا اختلافاً في الجوهر أو في الطبيعة بقدر ما هو اختلافٌ في الدّرجة فقط، ذلك أن الإدارة التي تمثل الدولة عملياً في تأدية وظائفها لم تعد مُطالبةً فقط بأن تعمل في إطار مبدأ المشروعية بل إنه يجب عليها فضلا عن ذلك أن تكون إدارة جيّدة تتوخى في أعمالها احترام أقصى قدرٍ ممكن من المعايير والقواعد الإجرائية والموضوعية المتعلّقة بحقوق الأفراد الأساسية.

وقد يعتقد البعض في هذا الإطار أن الإدارة الجيّدة مُرادفة للحكم الراشد وأن لهما نفس المضمون، لكن من الواجب الانتباه إلى التمييز بين مفهوم الإدارة الجيّدة وبين الحكم الراشد، ذلك أن مبدأ الإدارة الجيّدة لا يخص سوى الجهاز الإداري في الدّولة ويتجسّد بعددٍ من المعايير والعناصر التي تصب كلها في احترام مبدأ المشروعية والضمانات الإجرائية

(6)-Rihta Bousta, Essai sur la notion de bonne administration en droit public, l'Harmattan, 2010, p21.

(7)- Klara Kanska, towards administrative human rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights, European Law Journal, Vol. 10, No. 3, 2004. pp. 296-326, p305.

ISSN: 1112-4210
EISSN: 2588-2139

المقرّرة لمصلحة الأفراد في مواجهة سلطة الإدارة، أما الحكم الراشد فهو يعبّر عن منظومة أشمل وأوسع تشمل مختلف الجوانب السّياسية والإدارية والاقتصادية وحتى الاجتماعية للحكم تهدف كلها إلى ضمان مبادئ العدالة والشفافية والمحاسبة وسيادة القانون والمشاركة الشعبية في وضع السّياسات العامة.

لقد تم الترويج لمفهوم "الحكم الرشيد" أو "الحكم الجيد" أو "الحكم السديد" بوصفه آلية سياسية كفيلة بتأمين المناخ الملائم لتحقيق التنمية الإنسانية المستدامة التي تعد معياراً أساسياً بل وربما وحيداً لنوعية الحكم، وقد تنامى هذا المفهوم الجديد خلال السنوات الأخيرة في مختلف مؤسسات المجتمع الدولي، إذ أصبح هناك إجماعٌ على حتمية الحكم الرشيد من أجل تحقيق التنمية البشرية الشاملة[8].

بهذا المعنى فإن الإدارة الجيّدة هي أحد مؤشرات الحكم الرّاشد، ويمكن القول أنها العنصر الإداري له، على اعتبار أن الحكم الرّاشد يعبّر عن منظومة متكاملة وتكون جودة الإدارة مؤشرا في هذا الجانب على رشادة الحكم في الدّولة بوجه عام.

المطلب الثاني: تبلور مفهوم الإدارة الجيّدة كحق في الميثاق الأوروبي للحقوق الأساسية:

تبلور مفهوم الإدارة الجيّدة كمبدأ في مؤسسات الإتحاد الأوروبي وبالتحديد فيما يتعلّق بالضمانات الإجرائيّة للمحاكمة العادلة، حيث نصّت الاتفاقيّة الأوروبيّة لحماية حقوق الإنسان والحرّيات الأساسية[9] في مادتها السّادسة على حق كل فرد في أن يتم الاستماع إليه بشكل عادلٍ وعلني وفي وقت معقولٍ من قبل محكمة مستقلة ونزيهة مؤسّسة بموجب القانون.

وتعود أولى ملامح دخول مفهوم الإدارة الجيّدة إلى نطاق المؤسّسات الإدارية في الإتحاد الأوروبي إلى ما نصّت عليه اللائحة الصّادرة عن المجلس الأوروبي رقم

(8)– سام دله، من دولة القانون إلى الحكم الرشيد "تكامل في الأسس والآليات والهدف"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 30، العدد الثاني، 2014،ص86.

(9) - تم التوقيع على الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في 4 نوفمبر 1950، ودخلت حيّز النفاذ سنة 1953، يمكن مراجعة نسخة باللغة الانجليزية للاتفاقية على الرّابط http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf، أطلع عليه يوم2017/07/15.

ISSN: 1112-4210
EISSN: 2588-2139

77(31) في 1977/09/28 المتعلّقة بحماية الفرد في ما يتعلّق بأعمال الهيئات الإدارية، وقد تضمّنت هذه اللائحة عددا من المبادئ أهمها:

الحق في الاستماع،

الوصول إلى المعلومة،

المساعدة والتمثيل،

بيان الأسباب،

بيان طرق الشكوى.

وكانت هذه اللائحة أولى الخطوات التي ساهمت في تشكّل مفهوم قانوني للحق في الإدارة الجيّدة من خلال صياغة عددٍ من المبادئ التي أصبحت تشكّل اليوم العنصر الجوهري في تحديد مضمون هذا الحق، على أن التوصية كانت تضمن هذه المبادئ باعتبارها أحد متطلبات الإدارة الجيّدة والفعّالة لا باعتبارها عناصر لحقٍ من الحقوق الشخصيّة.

توالت التوصيات واللّوائح الصّادرة[10] عن الإتحاد الأوروبي التي تتعلّق بضمان جودة الإدارة وفعاليتها دون الإشارة بشكلٍ صريح إلى الإدارة الجيّدة كحق أو حتى كمبدأ من المبادئ الأساسية في المنظومة الأوروبية.

كما تزامنت هذه الجهود مع صدور العديد من أحكام المحكمة الأوروبيّة للعدل التي تتعلّق بالإدارة الجيّدة، وقد ساهمت هذه المحكمة بذلك في بلورة العديد من المبادئ التي أصبحت فيما بعد عناصر أساسيّة في الحق في الإدارة الجيّدة مثل مبادئ النزاهة والشفافية في معالجة الملفات الإدارية[11].

وبدأت ملامح تعزيز الإدارة الجيّدة على المستوى الأوروبي من خلال إنشاء منصب الوسيط الأوروبي بموجب معاهدة ماستريخت التي وقّعت في 1992/2/7، ودخلت حيّز

(10)– في هذا الإطار يمكن الإشارة إلى التوصية رقم (80) 2 التي تتعلّق بممارسة السّلطة التقديرية من الهيئات الإداريّة، وكذلك التوصية رقم (81)19 المتعلّقة بالوصول إلى المعلومات لدى الأجهزة الإدارية.

(11)– Jean Paul Jacqué, Le droit à une bonne administration dans la charte des droits fondamentaux
de l'Union européenne, Revue Française d'Administration Publique 2011/1 (n° 137-138), p. 79-83.p82.

ISSN: 1112-4210
EISSN: 2588-2139

النفاذ في الأول من نوفمبر عام 1993، وكان الهدف من إنشاء هذا المنصب هو ضمان حماية المواطنين من سوء الإدارة والتسيير في علاقاتهم مع هيئات ومؤسسات الإتحاد الأوروبي، ومن جهة ثانية تعزيز المراقبة الديمقراطية في إجراءات اتخاذ القرار داخل مؤسسات الإتحاد.

على ذلك كانت مهمّة الوسيط مرتبطة أساساً بتعزيز حقوق المواطنين على مستوى الإتحاد الأوروبي في ضمان إدارة جيدة من خلال حمايتهم من سوء الإدارة ومن هنا بدأت فكرة تبلور مفهوم الإدارة الجيّدة انطلاقاً من محاولة الحدّ من سوء الإدارة في أجهزة الإتحاد الأوروبي.

وفي سنة 1997 حاول الوسيط الأوربي جاكوب سوندرمان "Jacob Soderman" تعريف "الإدارة السيئة" كمعنى مخالف للإدارة الجيّدة، وذهب الوسيط حسب ما ورد في تقريره السنوي لسنة 1997 إلى أن الإدارة السّيئة تعني فشل الجهاز العام في التصرف وفقاً للقاعدة أو المبدأ الملزم له[12].

لذلك اقترح الوسيط سنة 1999 وضع مدونة أوروبية للسلوك الإداري الجيّد لتطبّق على مؤسسات وهيئات ووكالات الإتحاد[13]، وكان الهدف من ذلك أن تكون هذه المدونة نموذجاً لمدونات فرعية تخص هذه الهيئات كلا على حدا من أجل تحسين مقاييس الإدارة الجيّدة والعلاقات بين الإدارة الأوروبية والجمهور، وقد أقرّ البرلمان الأوروبي في السّادس من سبتمبر عام 2001 المدونة الأوروبية للسلوك الإداري الجيّد.

(12) -European Ombudsmen, annual report for 1997, Strasbourg, 1997, p23.

(13)–يُشار إلى أن وكالتين فقط من وكالات الإتحاد الأوربي استجابت في تلك الفترة لاقتراح الوسيط الأوروبي بوضع مدونة للسلوك الإداري الجيّد وهما: وكالة الإتحاد الأوربي لمراقبة الأدوية، ومركز الترجمة للإتحاد الأوربي.

ISSN: 1112-4210
EISSN: 2588-2139
مجلة الحقيقة
مجلد: 17 عدد:03 – سبتمبر 2018 (العدد 46 من التسلسل السابق)

ترافق وضع المدونة الأوروبية للسلوك الإداري الجيّد عام 2001 مع تكريس الإدارة الجيّدة كحق أساسي تم تضمينه في الميثاق الأوروبي للحقوق الأساسية الذي تمّت المصادقة عليه في 07 ديسمبر 2000 دون أن تكون له أي قوة إلزامية، لكنه أصبح ملزماً قانوناً لكل الأعضاء في الإتحاد الأوروبي بموجب معاهدة ليشبونة التي دخلت حيّز النّفاذ في الأول من ديسمبر عام 2009[14].

وجاءت المادة 41 من الميثاق الأوروبي للحقوق الأساسية تحت عنوان "الحق في الإدارة الجيّدة"، وهو ما يعني ارتقاء الإدارة الجيّدة من مجرّد مبدأ إلى حق مضمون بموجب الميثاق الذي يعد أسمى النصوص الأساسية في الإتحاد الأوروبي، وأشار الميثاق إلى الحق في الإدارة الجيّدة بالنص على أنه " لكل فرد الحق في أن يتم التعامل مع شؤونه بنزاهة، وإنصاف وفي وقت معقول من قبل مؤسسات وأجهزة الإتحاد"، ويتضمّن هذا الحق حسب ذات المادة:

- حق كل فرد في أن يتم سماعه قبل اتخاذ أي تدابير فردية من شأنها أن تؤثر عليه بشكل سلبي عند اتخاذها،
- حق كل فرد في الوصول إلى ملفه، مع احترام المصالح المشروعة التي تتعلّق بالسريّة وبالسرية المهنية والمالية،
- التزام الإدارة بتسبيب قراراتها.

كما أن لكل فرد الحق في التعويض عن الضرر الذي قد يحدث بسبب عمل مؤسسات الإتحاد أو أحد موظفيها في أدائهم لواجباتهم، وذلك وفق المبادئ العامة والمشتركة لقوانين الدّول الأعضاء، وفي ذات السّياق المتعلّق بالحق في الإدارة الجيّدة نصّت المادة 41 على أن لكل فردٍ الحق في أن يراسل مؤسسات الإتحاد بإحدى اللغات المعتمدة في الاتفاقيات، وأن يتلقى إجابةً باللغة نفسها.

(14)–صدر الميثاق الأوروبي للحقوق الأساسيّة في الجريدة الرسمية للمجموعة الأوروبية في 18 ديسمبر 2000، يمكن مراجعة النسخة الإنجليزية للميثاق على الرّابط: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf، أطلع عليه يوم2017/07/15.

يرى عددٌ من الباحثين بأن الجديد في نص المادة 41 من الميثاق الأوروبي للحقوق الأساسية هو أنه رفع الإدارة الجيّدة إلى مستوى يمكن أن تستوعب داخلها مجموعة من الحقوق الذّاتية التي تهدف إلى الحدّ من التعسّف الإداري داخل مؤسسات الإتحاد الأوروبي[15].

وعلى أيّة حال فإنه من الواجب الاعتراف بأن النص على الإدارة الجيّدة كحق ضمن الحقوق الأساسية في الميثاق الأوروبي يعتبر متميزا بل وثورياً في مجال القانون الإداري للإتحاد وتطورا ملحوظاً في نظرية الحقوق الأساسية[16].

مع ذلك يظل مفهوم الإدارة الجيّدة كحقٍ منصوص عليه في الميثاق غير واضح، حيث أن المادة 41 تجمع تحت غطاءٍ عام عددا من الحقوق والالتزامات المختلفة، والسّبب في اختيار مثل هذه الحقوق دون غيرها يتعلّق بمنطقٍ براغماتي أكثر منه معياري وذلك لصعوبة حصر كل الحقوق أو الالتزامات المتفرّعة عن الإدارة الجيّدة، ويبدو أن روح الميثاق نفسه تدلُّ على أن هذه الحقوق والالتزامات تعود إلى قواعد تكرّست في الاجتهاد القضائي الأوروبي أو نصّت عليها بعض الاتفاقيات[17].

ولقد تعزّز مسار تكريس الحق في الإدارة الجيّدة ضمن الحقوق الأساسية التي نص عليها الميثاق الأوروبي بصدور التوصية رقم (7) 2007 التي تمّت المصادقة عليها من قبل لجنة الوزراء في الاتحاد الأوروبي في 20 جوان 2007 والتي تتعلّق بالإدارة الجيّدة، وتضمّنت هذه التوصية عددا من المبادئ التي تكرّس مفهوم الإدارة الجيّدة كمبدأ الشرعيّة، والمساواة، والنزاهة، كما تضمّنت التوصية أيضا مجموعة القواعد التي تحكم إصدار القرارات الإدارية ونفاذها، إضافة إلى بيان طرق الشكوى عند الإخلال بهذه القواعد والضمانات.

المطلب الثالث: طبيعة الحق في الإدارة الجيّدة:

على الرغم من أن الميثاق الأوروبي للحقوق الأساسية لم يوفر أي تعريف محدّد للحق في الإدارة الجيّدة واكتفى بتحديد العناصر المتعلقة بهذا الحق، والتي تتشكّل في واقع

(15)-Klara Kanska, op, cit, p300.
(16)-Jill Wakefield, the right to good administration, Kluwer Law International, 2007, p5.
(17)- Joana Mendes, op, cit, p559.

الأمر ضمانات عمليه له، إلا أنه ليس من الصّعب استنتاج أن الحق في الإدارة الجيّدة هو من الحقوق العامة التي لا يمكن تعريفها وحصر نطاقها إلا بالإحالة إلى حقوق فرعية أخرى توضح مضمونه ومعناه، وتشكّل في ذات الوقت ضمانات له تصلح أن تكون محلّ مطالبة.

إن الحق في الإدارة الجيّدة يعبّر عن مجموعة من الحقوق الفرعية التي يتمتع بها الشخص تجاه الإدارة والتي تضمن له الحصول على خدمة جيّدة في إطار مبادئ الشفافية والإنصاف، وضمن آجالٍ معقولة، ويمكن هنا الإحالة إلى حق الفرد في السّماع وحقه في الإطلاع على ملفه، إضافة إلى حقه في معرفة الأسباب التي استندت عليها الإدارة في اتخاذ قرارها باعتبارها عناصر تحدّد مضمون هذا الحق، وتؤشر في نفس الوقت على مدى جودة الإدارة، ولذلك يمكن القول أن الإدارة الجيّدة هي عبارة عن حق–مظلّة، بحيث تضم تحتها عدد من المتطلبات تهدف كلها إلى وضع الإدارة العامة في أفضل وضعٍ ممكن بحيث يمكن أن تستجيب في علاقتها مع الأفراد لمبادئ الشفافية والنزاهة، والشرعية، والحياد، والكفاءة الإدارية بوجه عام.

علاوةً على ذلك، فإن الحق في الإدارة الجيّدة هو من الحقوق الإجرائية التي تتعلّق بالضمانات الإجرائية في العمل الإداري، فهذا الحق يتعلّق بتنظيم العلاقة ما بين الإدارة العامة والأفراد في جانبها الإجرائي وليس الموضوعي، إن هذا التنظيم يجب أن يقوم على احترام قواعد إجرائية معيّنة من شأنها ضمان معالجة شفافة ومحايدة لشؤون المواطنين وعلى مستوى عالٍ من الجودة ضمن آجالٍ معقولة.

يقوم الحق في الإدارة الجيّدة على الأساس القانوني المتمثل في مبدأ المشروعية، بحيث أن صفة الإدارة الجيّدة يمكن التعبير عنها من ناحيةٍ قانونية صرفة بأنها الدّولة القانونية، إذ أن الجودة هنا ستقاس بمدى الاستجابة لمتطلبات القانون والقواعد التي تحكم انتظام عمل الهيئات الإدارية.

من جهةٍ ثانية فإن الحق في الإدارة الجيّدة هو تعبيرٌ عن المبدأ الدّيمقراطي، وهنا فإن صفة الجيّدة المُفترضة في الإدارة يمكن التعبير عنها بالثقة العامة في عمل الإدارة،

ISSN: 1112-4210
EISSN: 2588-2139

بحيث يجب أن تستجيب هذه الأخيرة لمتطلبات الرّضا العام والثقة الشعبية في مؤسسات الدّولة عموماً التي يفترض أنها تعبّر عن الإرادة العامة من الناحية السّياسية.

المبحث الثاني: ضمانات الحق في الإدارة الجيّدة

تضمّن الميثاق الأوروبي لحقوق الإنسان الأساسية عددا من الحقوق الإدارية الأساسية المضمونة لكل مواطن أوروبي، ونصّت على هذه الحقوق المواد 41 و42 و43 منه، وتتعلّق المادة 41 بالحق في الإدارة الجيّدة ومتطلباته، أما المادة 42 فتنص على الحق في النفاذ إلى الوثائق، وتمنح المادة 43 الحق لكل مواطن في الإتحاد في الشكوى أمام الوسيط الأوروبي.

وإذا كانت الإدارة الجيّدة كما رأينا عبارة عن حق عام أو حق مظلة، فإن ضماناتها تتعلّق أساسا بمجموعة فرعية تعرّف نطاق هذا الحق وتنقله من إطاره العام النّظري إلى الإطار العملي، من خلال أن هذه الحقوق الفرعية تمثل ضمانات إجرائية يمكن التأسيس عليها في المطالبة الإدارية أو القضائية.

إن هذه الحقوق الفرعية متعدّدة وليست قابلة للحصر كونها تختلف بحسب طبيعة القضية محلّ المطالبة، وأيضا بحسب طبيعة مهام الإدارة العامة، لكنها كلّها تنتمي لذات الطّائفة المتعلّقة بالحقوق الإدارية الإجرائيّة، ومن أهم هذه الحقوق نجد: الحق في الاستماع، والحق في الإطلاع على الملف، والحق في بيان الأسباب أو ما يقابل التزام الإدارة بتسبيب قراراتها.

المطلب الأول: الحق في الاستماع:

يعتبر الحق في الاستماع في مجال القانون الإداري الأوروبي من الحقوق الإجرائية الأساسية، وبالنسبة للقضاء الأوروبي فإن هذا الحق يرتقي إلى مرتبة مبدأ من المبادئ الإجرائية أمامه وعنصر من عناصر المشروعية الإدارية للقرارات الإدارية التي تصدرها مختلف السّلطات الإدارية في الإتحاد.

وقد جاء في حكمٍ للمحكمة الأوروبية للعدل بأنه" لا بد من التشديد في هذا الصّدد على أن احترام الحق في الاستماع يكون في جميع الإجراءات التي تتخذ ضد شخص ما

مجلة الحقيقة
مجلد: 17 عدد:03 – سبتمبر 2018 (العدد 46 من التسلسل السابق)
ISSN: 1112-4210
EISSN: 2588-2139

ويمكن أن تتوج بتدابير تؤثر سلباً عليه، وهو مبدأ أساسي من مبادئ قانون المجموعة الأوروبية ويجب ضمانه حتى في غياب أي قواعد قانونية تحكم الإجراء المعني"[18].

ونصّت المادة 42 من الميثاق الأوربي للحقوق الأساسية على الحق في الاستماع باعتباره "حق كل شخص في أن يستمع إليه، قبل أي تدبير فردي قد يؤثر عليه سلباً"، ويتعلّق هذا الحق بضرورة الاستماع للشخص المعني عندما تكون الإدارة بصدد إصدار قرار مضر به.

يتخذ الحق في الاستماع صورا عدّة فقد يكون بسماع المعني شفهياً أو كتابةً عن طريق محضر تحرّر فيه أقوال المعني ويوقعه بعد ذلك، كما قد يكون الاستماع أيضاً عن طريق الطلبات والالتماسات المقدمة من قبل الأفراد والتي يكون هدفها لفت النّظر أو عرض حالٍ أو تقرير يُرفع للجهة الإدارية المعنية قبل اتخاذها لقرارها.

جديرٌ بالذّكر هنا أن الحق في الاستماع حسب ما تنص عليه المادة 41 من الميثاق الأوروبي للحقوق الأساسيّة يقتصر فقط على الحالة التي تكون فيها الإدارة بصدد اتخاذ إجراءٍ في غير مصلحة المعني، كاتخاذ تدابير ضبطية أو رفض منح رخصة معيّنة، على الرغم من أن جانباً من الباحثين يرى بضرورة توسيع الحق في الاستماع في كل الأحوال ودون أن يقتصر ذلك على حالة اتخاذ إجراء مضر[19].

وعلى أيّة حالٍ فإن تكريس الحق في الاستماع يشكل مؤشرا أولياً على جودة الإدارة من جهة، وعلى احترام حقوق الأفراد من جهةٍ ثانية، وهو يدل على أن الإدارة لا تتسرّع في اتخاذ قراراتها، وأنها لا تتعسّف في سلطتها طالما أنها منحت الفرصة لنفسها في سماع وجهة نظر أخرى يمكن أن توفر معلومات أو معطيات أو تلفت نظرها إلى اعتبارات معيّنة قد لا تكون متوفرة للإدارة أو لم تكن محلّ اعتبار لديها.

من جهةٍ أخرى فإن تفعيل حق السّماع يدلّ على موقف الإدارة في احترام حق الفرد صاحب العلاقة وتوخي الشفافية من خلال السّماح له بإبداء وجهة نظره والدّفاع عن موقفه قبل اتخاذ أي إجراء بحقه.

(18) - cite par: Joana Mendes, op, cit, p565.
(19) - Jean Paul Jacqué, op, cit, p82.

ISSN: 1112-4210
EISSN: 2588-2139

يرتبط الحق في السّماع بحق آخر وهو الحق في الدفاع، بل إن الحق في السّماع يعد الصّورة الإداريّة للحق في الدفاع الذي يفترض أن تعطى للفرد الفرصة للدفاع عن وجهة نظره وعرض طلباته قبل إصدار أي حكمٍ بحقه، وفي الجانب الإداري فإنه من حق كل شخص أن يدافع عن نفسه أمام الإدارة أو أن يوكّل من يقوم بذلك نيابةً عنه.

وإذا كان حق الدّفاع مرتبطٌ أساساً بالضمانات الإجرائية في القانون الجزائي، إلا أن له ذات المعنى والقيمة في مجال الضمانات الإجرائية الإدارية طالما أن للإدارة السّلطة في اتخاذ تدابير قد تتخذ شكلا عقابياً أو ردعياً، فإنه من حق الفرد أن يخاطب الإدارة ويبدي وجهة نظره ويدافع عنها إما بنفسه أو عن طريق الاستعانة بشخص آخر.

المطلب الثاني: الحق في الإطلاع على الملف

يعتبر الحق في الإطلاع على الملف بالأصل من الضمانات التأديبية للموظف والتي ينص عليها القانون التأديبي، ويظهر هذا الحق في منح الموظف الفرصة في الإطلاع على كامل الوثائق والتقارير والمحاضر التي تتشكّل في مجموعها ملفه التأديبي الذي أعدته الإدارة واستندت عليه في تحميله المسؤولية التأديبية ومعاقبته، وهذا الحق في القانون التأديبي إنما يهدف إلى منح الفرصة للموظف للتعرف على التهمة المنسوبة إليه حتى يتمكن من إعداد دفاعه على أكمل وجه[20].

ولا يبتعد مفهوم الحق في الإطلاع على الملف كعنصر ضمن الحق في الإدارة الجيّدة عن مفهومه في النّظام التأديبي، إذ أنه يحق لكل شخص الإطلاع على ملفه في مواجهة الإدارة، بحيث يمكن للشخص التأكّد من الوثائق الموجودة في الملف ومدى صلاحيتها، بالإضافة إلى الإطلاع على المحاضر وكل ما يتعلّق بالوثائق ذات الصّلة بقضيته.

(20)– نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، ط(1)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2007، ص283.

ISSN: 1112-4210
EISSN: 2588-2139
مجلة الحقيقة
مجلد: 17 عدد:03 – سبتمبر 2018 (العدد 46 من التسلسل السابق)

ويمكن أن يكون للحق في الإطلاع محتوى عام يتعلّق بحق كل مواطن بالإطلاع على أي معلومات لها علاقة بالمعاملات والسّجلات الرّسمية، أو بالشؤون البلديّة، والتي ترتبط مباشرةً بمصالحه وله الحق في الإطلاع عليها[21].

غير أنه من الواجب الإشارة إلى أن الحق في الإطلاع على الملف ضمن مفهوم الإدارة الجيّدة يختلف عن الحق في النفاذ إلى المعلومات باعتباره حقا للعامة، ذلك أنه في مجال الإدارة الجيّدة فإن الحق في الإطلاع على الملف يشكّل قاعدة إجرائية تضمن مبدأ المواجهة المتساوية بين الفرد والإدارة عند اتخاذها لتدابير خاصة في مواجهته، وبذلك فإن حق الإطلاع هو حق خاص يقتصر نطاقه على المعني بالأمر الذي له من حيث الأصل الوصول إلى ملفه والإطلاع على محتوياته دون غيره.

أما حق الوصول إلى المعلومة فهو يعبّر عن حقٍ عام للجمهور في الإعلام تطبيقاً لمبادئ الشفافية، ولذلك يرى البعض أن القيود التي ترد على الحق الفرد في الإطلاع على ملفه يجب أن تكون أقل من تلك التي تفرض على الحق في النفاذ بشكل عام إلى المعلومات والوثائق المقرّر لمصلحة الجمهور[22].

إن حق المواطن عموماً في الحصول على المعلومة ينصرف إلى حقه في السّؤال عن أي معلومة، وتلقي الإجابة عنها بصورة أو بأخرى، سواء بشكلٍ مكتوب، أو مطبوع أو في أي قالب آخر، وسواء من الحكومة أو البرلمان أو القضاء، شريطة التزام حدود القانون[23].

نص الميثاق الأوروبي للحقوق الأساسية في المادة 41 الفقرة الثانية منه على حق كل شخص في النفاذ إلى ملفه والإطلاع عليه مع ضرورة احترام المصالح المشروعة التي تتعلق بالسريّة المهنية أو المالية.

يشكّل حق الفرد في الاطلاع على ملفه ضمانة أساسية من شأنها السماح له بممارسة حقه في الدفاع والشكوى بحيث يمكن له معرفة كل الاعتبارات والمعطيات التي

(21)–فوز عبد الله، الوصول الحر إلى المعلومات، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 2016، ص151.

(22) - Jean Paul Jacqué, op, cit, p82.

(23)–أشرف فتحي الراعي، حق الحصول على المعلومات، ط(1)، دار الثقافة للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 2010، ص36.

ISSN: 1112-4210
EISSN: 2588-2139

تتيحها مختلف الوثائق داخل الملف والتي من شأنها تكوين قناعة الإدارة في اتخاذها لقرارها تجاهه، كما أن وضع الملف بين يدي المعني من شأنه تعزيز الشفافية والثقة لدى الأفراد في الإدارة.

إن للحق في الإطلاع أثرا إيجابيا ليس على مستوى الفرد المعني فحسب، ولكنه سيؤدي إلى تعزيز مبدأ الشفافية كذلك على نطاق عام حيث أن الشفافية هي ممارسة تشير إلى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة علنية (مكشوفة)، فهي تتيح لمن لهم مصلحة في شأن ما أن يجمعوا معلومات عنه، قد يكون لها دور حاسم في الكشف عن المساوئ وفي حماية مصالحهم. وتمتلك الأنظمة ذات الشفافية إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام، كما تمتلك قنوات اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسؤولين، وتضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول الجمهور[24].

المطلب الثالث: الحق في بيان الأسباب

لكل شخص الحق في معرفة الأسباب التي استندت عليها الإدارة في اتخاذها لتدبير معين في مواجهته، ولذلك فإن الحق في بيان الأسباب هو من جهة مقابلة يشكّل التزاماً على عاتق الإدارة التي عليها أن تفصح عن الأسباب التي استندت عليها في قراراتها.

يعد التسبيب أحد العناصر الإجرائية في القرار الإداري عموماً، والإدارة ليست ملزمةً من حيث المبدأ بتسبيب قراراتها، وذلك استنادا إلى قرينة المشروعية التي تعني بأن عمل الإدارة هو بالأصل مشروع، وأنه بمجرّد صدوره تقوم قرينة على أن سببه مشروع، وعلى من يدعي عدم مشروعية سبب القرار الإداري إثبات ذلك.

وإذا كان الأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها، فإن القانون يلزم الإدارة في كثيرٍ من الحالات بالإفصاح عن أسبابها، ففي المجال التأديبي ومجال العقوبات الإدارية عموماً يقع على الإدارة التزامٌ بتبرير قرارها من خلال عرض الأسباب التي دعتها إلى معاقبة الموظف.

يشكّل تسبيب القرارات الإدارية ضمانة للمشروعية الخارجية للقرارات الإدارية، لكن الأنظمة القانونية للدول تختلف من حيث مدى إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها، ففي فرنسا

(24)–سام دله، مرجع سابق، ص90.

ISSN: 1112-4210
EISSN: 2588-2139
مجلة الحقيقة
مجلد: 17 عدد:03 – سبتمبر 2018 (العدد 46 من التسلسل السابق)

وعلى الرغم من صدور قانون 11 جويلية 1979 المتعلّق بتسبيب القرارات الإدارية إلا أن هذا القانون قصر التزام الإدارة بتسبيب القرارات الفردية على تلك المضرة فقط دون غيرها[25]، أما في بريطانيا فإن القانون العام لم يشترط أبدا على الإدارة تسبيب قراراتها حتى في الحالة التي يكون فيها الحق في الاستماع مقررا[26].

وذهبت محكمة العدل للمجموعة الأوروبية في قرار لها سنة 1964 إلى أنه لتسبيب تصرفٍ ما يكفي أن يتم تقديم شرح واضح وذو صلة ولو بشكل موجز حول النقاط الرئيسية المتعلّقة بالقانون وبالواقع التي تجعل تقدير اللجنة في اتخاذها لإجرائها مفهوماً[27].

إن التزام الإدارة ببيان الأسباب التي اتخذت قرارها على أساسها يعزّز من مبدأ الشفافية ويقطع الطريق أمام أي تعسّف مُحتملٍ، بحيث يجب عليها أن تعلّل قراراتها تعليلا سليماً ومقنعاً للأفراد وللقضاء الذي يراقبها، كما أن تسبيب القرار الإداري يعطي للفرد المعني بالقرار الفرصة في معرفة دواعي إصدار الإدارة لقرارها بحقه بما يسمح له بممارسه حقه في الطّعن ومراجعتها وحتى اللجوء إلى القضاء إذا ما تبيّن له عدم سلامة الأسباب التي استندت عليها الإدارة.

من جهة أخرى فإن التزام الإدارة ببيان الأسباب يسّهل دور القضاء في مراقبة مدى مشروعية الأعمال الإدارية خصوصاً في الحالات التي تتمتع فيها الإدارة بسلطة تقديرية، بحيث يضمن التسبيب مراقبة عدم تعسّف الإدارة في استعمالها لسلطتها في هذه الحالة، كما يشكّل مبدأ التزام الإدارة بتسبيب قراراتها أيضاً ضمانة في حدّ ذاته لمبادئ أخرى تحكم القرار الإداري أهمها مبدأ التناسب بين أسباب القرار ومحلّه بحيث يمكن التعرّف على مدى شدّة التدابير الإدارية أو قسوتها بالنظر إلى أسبابها التي دفعت الإدارة إلى اتخاذها.

على ذلك فإن تسبيب القرار الإداري كأحد ضمانات الإدارة الجيّدة ليس هدفاً بحدّ ذاته، بل إنه في الواقع ضمانة تتيح المجال لتفعيل آليات أخرى في رقابة قرارات الإدارة من خلال فحص مدى مشروعية وملائمة أسبابها، كما أنه علاوةً على ذلك يعزّز من مبدأ

(25) -Jean Waline, Droit administratif, 25é éd, Dalloz, 2014, p435.

(26) - Jean-Louis Autin, La motivation des actes administratifs unilatéraux, entre tradition nationale et évolution des droits européens, Revue Française d'Administration Publique 2011/1 (n° 137-138). pp. 85-99, P90

(27) - Ibid, p82.

ISSN: 1112-4210
EISSN: 2588-2139
مجلة الحقيقة
مجلد: 17 عدد:03 - سبتمبر 2018 (العدد 46 من التسلسل السابق)

الشفافية في العمل الإداري ويحسّن من علاقة الإدارة بالجمهور ويضمن الحق في إدارة جيّدة وشفافة ومقنعة في أعمالها تجاه الأفراد.

لكن التسبيب نفسه يحتاج إلى ضمانات ليكون فاعلا في ضمان حق الأفراد في مواجهة القرارات الإدارية، وأهم هذه الضمانات نجد: وجوب كفاية التسبيب، وأن يكون واضحاً وبعيدا عن الغموض بما يسمح بمعرفة معاني العبارات والمبررات التي قام عليها القرار دون حاجة للتفسير أو التوقع، كما يتوجب أن يتضمن التسبيب الأسباب القانونية والواقعية الكافية والتي بني عليها القرار بما يعكس القاعدة المنطقية القائلة بأن الأسباب تدل على النتائج[28].

خاتمة:

من الواضح من خلال ما سبق عرضه حول الحق في الإدارة الجيّدة، أن مفهوم الحقوق الأساسية يشهد تحولا ملحوظاً في مضمونه ونطاقه، بحيث أصبح اليوم الحديث عن جيلٍ جديد من الحقوق الإداريّة التي لها أيضاً طابع أساسي، وتستحق نتيجةً لذلك أن تُضفى عليها القيمة الدستورية اللازمة لتعزيز حمايتها.

على ذلك فإن أول وأهم ما يمكن استنتاجه من هذا البحث أن الحقوق الأساسيّة في مواجهة الإدارة العامة لا يجب أن تُختزل فقط في مبدأ المشروعية كضمانة لعدم التعدي عليها، بل إنه يجب تجاوز هذه الحماية السّلبية في منع التعدي من قبل الإدارة إلى إلزام الإدارة العامة بالتدخل بشكل إيجابي تجاه المواطنين من خلال رفع جودة أعمالها وتكريس حقوق وحريات الأفراد في علاقتها معهم من خلال احترام معايير الجودة والنزاهة والشفافية والحياد باعتبارها كلها مؤشرات على الإدارة الجيّدة.

ولا شك أن تكريس الحق في الإدارة الجيّدة قد يصطدم بصعوبة تعريفها بسبب اتساع مضمونها خصوصاً وأن هذا المصطلح "الإدارة الجيّدة" يعبّر عن قيمة وليس على معنى محدّد، لكن من الواجب الاستنتاج بعد تحليلنا لمضمون الحق في الإدارة الجيّدة أن هذا الطّابع المرن والمتغير لهذا الحق لا يمنع من تكريسه دستورياً باعتباره حقاً أساسياً مثله

(28)- علي خطار، القضاء الإداري الأردني، قضاء الإلغاء، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، الأردن، 1995، ص276.

مثل تلك الحقوق ذات الطّابع العام التي تحمل في مضمونها قيماً ومبادئ عامة، على أنه يمكن تحديد هذا الحق بواسطة الضمانات التي من شأنها تفعيله عملياً، وقد سلك الميثاق الأوروبي للحقوق الأساسية هذا الاتجاه عندما نص على الحق في الإدارة الجيّدة كحقٍ من الحقوق الأساسية في الاتحاد الأوروبي.

إن قيمة الحق في الإدارة الجيّدة تنبع من ضماناته وليس من مضمونه النّظري، وعلى أساس ذلك فإن دسترة الحق في الإدارة الجيّدة في الدساتير الوطنية ضمن جملة الحقوق والحريات الأساسية لا تلزم المؤسس الدستوري بتوفير تعريفٍ لهذا لحق بقدر ما تلزمه بالنص على عددٍ من الضمانات المجتمعة تحت هذا العنوان والتي من شأنها أن تكون أساساً للمطالبة بالحماية لهذا الحق.

وقد يُرد على هذا التحليل بأن الضمانات التي يتضمنها الحق في الإدارة الجيّدة منصوصٌ عليها كلها في القوانين ذات العلاقة بنشاط الإدارة، كالقانون التأديبي مثلا، لكن المعالجة القانونية هنا يجب أن تتجاوز البعد التشريعي إلى البعد الدستوري، وأن تكرّس الحقوق الإدارية التي يعبّر عنها الحق في الإدارة الجيّدة باعتبارها جيلا مستقلا من الحقوق الأساسية للمواطن في مواجهة الإدارة صاحبة السّلطة المتزايدة والمتمددة عملياً بسبب امتيازاتها الواسعة التي يوفرها لها القانون العام.

علاوةً على ذلك، فإن تكريس الحق في الإدارة الجيّدة يربط بين مفهومي دولة القانون التي يعبّر عنها المبدأ التقليدي المتمثل في مبدأ المشروعية، وبين مفاهيم أخرى حديثة كمفهوم الحكم الرّاشد، والدّيمقراطية، وهذا سيؤدي إلى تكوين منظومة من القيم المتكاملة التي تخدم بناء دولة القانون وتعزّز من الثقة العامة في الدّولة ومؤسساتها.

من الواضح لدينا أن النتيجة الأساسية التي يمكن أن نلخص إليها من خلال ما سبق كلّه أن مرونة مضمون الإدارة الجيّدة باعتبارها مفهوماً عابرا لعدّة مجالات قد تكون ميزة في واقع الأمر تسمح بنقل مفهوم الدّولة الحديثة من مجرّد المفهوم التقليدي المتمثل في دولة القانون إلى دولة الرفاهية في الجانب الإداري على اعتبار أن الإدارة الجيّدة والكفاءة الإدارية عموماً تعد مؤشرا على درجة الرّفاهية التي توفرها الدّولة لمواطنيها في مختلف مجالات الحياة.

ISSN: 1112-4210
EISSN: 2588-2139

المراجع

أولا: باللغة العربية

1- المؤلفات:

- أشرف فتحي الراعي، حق الحصول على المعلومات، ط(1)، دار الثقافة للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 2010.
- علي خطار، القضاء الإداري الأردني، قضاء الإلغاء، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان، الأردن، 1995.
- فوز عبد الله، الوصول الحر إلى المعلومات، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 2016.

2- المقالات:

- سام دله، من دولة القانون إلى الحكم الرشيد "تكامل في الأسس والآليات والهدف"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 30، العدد الثاني، 2014، ص ص 67-102.

ثانياً: باللغة الفرنسية

1- Ouvrages

- Denys Simon, Le principe de " bonne administration " ou la " bonne gouvernance " concrète, in Le droit de l’Union européenne en principes. Liber Amicorum en l’honneur de Jean Raux, Rennes, Editions Apogée, 2006, pp. 155-176
- Jean Waline, Droit administratif, 25é éd, Dalloz, 2014.
- Rihta Bousta, Essai sur la notion de bonne administration en droit public, l'Harmattan, 2010.

2- Articles :

- Jean Paul Jacqué, Le droit à une bonne administration dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, Revue Française d'Administration Publique 2011/1 (n° 137-138), p. 79-83.
- Jean-Louis Autin, La motivation des actes administratifs unilatéraux, entre tradition nationale et évolution des droits européens, revue française d'administration publique 2011/1. pp. 85-99.

- Joana Mendes, La bonne administration en Droit Communautaire et le Code Européen de Bonne Conduite Administrative, Revue Française d'Administration Publique, 2009/3 n° 131, pp 555-571.

ثالثاً: باللغة الانجليزية

1-Books

- Jill Wakefield, the right to good administration, Kluwer Law International, 2007.
- Tridimas Takis, The General Principles of EU law, 2 ed., Oxford University Press, Oxford, 2006.

2-Articles:

- Herwig C.H. Hofmann, C. Mihaescu, the Relation between the Charter's Fundamental Rights and the Unwritten General Principles of EU Law: Good Administration as the Test Case, European Constitutional Law Review: 9, 2013, pp 73-101.
- Klara Kanska, towards administrative human rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights, European Law Journal, Vol. 10, No. 3, 2004. pp. 296-326.

3-Reports:

- European Ombudsmen, Annual Report for 1997, Strasbourg, 1997.

رابعاً: مواقع الانترنت

- الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في 4 نوفمبر 1950، نسخة باللغة الانجليزية على الرّابط: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf، أطلع عليه يوم 2017/07/15.

-الميثاق الأوروبي للحقوق الأساسيّة، منشور في الجريدة الرسمية للمجموعة الأوروبية في 18 ديسمبر 2000، النسخة الإنجليزية للميثاق على الرّابط : http:/www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf، اطلع عليه يوم 2017/07/15.